**Deutscher Bundestag** **Drucksache 16/657**

**16. Wahlperiode** 15. 02. 2006

# Antwort

## der Bundesregierung

### auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Ulla Jelpke, Dr. Hakki Keskin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
### – Drucksache 16/492 –

## Auffanglager für Flüchtlinge in Afrika und Osteuropa

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Innen- und Justizminister der EU-Mitgliedstaaten verständigten sich auf ihrem Treffen Mitte Januar 2006 in Wien darüber, dass die EU möglichst bald damit beginnen solle, in Zusammenarbeit mit der UN so genannte Regionale Schutzzentren in den Heimatregionen von Flüchtlingen zu errichten. Bereits für Juni wurde der Start erster Pilotprojekte angekündigt. Die Vorbereitungen dazu sind in Tansania, in der Ukraine und in Moldawien bereits in vollem Gange. In diesen „Schutzzentren“ wolle man Flüchtlinge „über ihre Situation aufklären und sie davon abbringen, sich auf den gefährlichen Weg nach Europa zu machen“ (tagesschau.de, 13. Januar 2005). Grundlage der Planungen ist die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 1. September 2005 (KOM (2005) 388), in der sie die Einrichtung so genannter Regionaler Schutzprogramme (Regional Protection Programmes; RPP) ankündigt. Diese „Regionalen Schutzprogramme“ sollen, so die Kommission, die „Schutzkapazität von Drittländern“ stärken und zugleich „dem Gastland Nutzen bringen“. Die RPP werden damit zu einem europäischen Beitrag zur Entwicklung der betroffenen Staaten erklärt. Ihre Finanzierung soll aus Mitteln bereits bestehender flüchtlings- und strukturpolitischer Programme (AENEAS, TACIS) erfolgen. In der Mitteilung heißt es weiter: „Ziel sollte sein, die Voraussetzungen für eine der drei dauerhaften Lösungen zu schaffen, d. h. Rückkehr, lokale Integration oder Neuansiedlung.“

Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen lehnen die „Schutzzentren“ als weitere Abschottung des EU-Raums ab. Der Schwerpunkt der RPP liegt offensichtlich weniger auf dem Schutz der Flüchtlinge und der Wahrung und Geltendmachung ihrer Rechte, als vielmehr darauf, sie möglichst davon abzuhalten, nach Europa weiterzureisen. Die EU-Staaten schieben ihre Verantwortung, Flüchtlingen Schutz zu gewähren, von sich weg in Länder, die dieser Verantwortung aufgrund ihrer strukturellen Probleme nicht gerecht werden können, argumentiert beispielsweise Amnesty International. In der Konsequenz würden internationale Standards im Umgang mit Flüchtlingen und grundlegende Rechte von Flüchtlingen in Frage gestellt. Pro Asyl stellt die Einrichtung der Schutzzentren in den Zusammenhang einer zunehmend restriktiveren EU-Flüchtlingspolitik, wie sie sich unter anderem im Umgang mit Flüchtlingen in

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 13. Februar 2006 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Ceuta und Melilla sowie in Lampedusa manifestiert, und resümiert: „Im Zuge der Debatte über diese vermeintlichen ‚Schutzkonzepte' hat sich nur die Gewichtung verschoben: Europa baut Menschenrechts- und Schutzstandards ab und verlagert die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in Transitstaaten und noch mehr als bisher in die Herkunftsregionen."

Im selben Zusammenhang weisen Kritiker darauf hin, dass bereits durch bestehende Regelungen zu den so genannten Drittstaaten und „sicheren Herkunftsstaaten" und die darauf beruhende Asylpraxis Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, so genanntes Refoulement-Verbot) in Frage gestellt ist. Von der jetzt angestrebten Harmonisierung der Europäischen Flüchtlingspolitik, wie sie auf dem Innen- und Justizministertreffen in Wien anvisiert wurde, befürchten sie einen weiteren Abbau von Rechten von Flüchtlingen.

1. Welche Pilotvorhaben zu den „Regionalen Schutzprogrammen" in 2006 sind von der Europäischen Kommission beim informellen Treffen der Innen- und Justizminister der Europäischen Union in Wien am 13./14. Januar 2006 genannt worden, die mit den Mitteln der AENEAS-Verordnung verwirklicht werden sollen?

Beim informellen Treffen der Innen- und Justizminister am 13./14. Januar 2006 wurde nicht über einzelne Pilotvorhaben gesprochen. Die Europäische Kommission hat als angestrebten Beginn der Pilotprojekte den Monat Juni genannt und die Mitgliedstaaten auf die laufende Ausschreibung des AENEAS-Programms für das Jahr 2005 hingewiesen.

2. In welchen Staaten außer in Libyen gibt es bereits Einrichtungen, die als Vorbild für die genannten „Schutzzentren" dienen könnten (bitte möglichst genaue Angaben), und wo werden weitere geplant?

Die Europäische Union plant keine „Schutzzentren" in Drittstaaten. Zweck der Regionalen Schutzprogramme ist die Unterstützung von Herkunftsregionen und Transitländern beim Auf- und Ausbau ihrer Einrichtungen zum Flüchtlingsschutz.

3. Welche Rolle nehmen innerhalb der Planung und Durchführung der „Regionalen Schutzprogramme" Nichtregierungsorganisationen wie die International Organization for Migration (IOM) und internationale Organisationen wie das UNHCR genau ein?

Internationale Organisationen können als Partner der Mitgliedstaaten bei Projekten zum Ausbau der Institutionen und Kapazitäten im Sinne der Frage 2 beteiligt werden. In Artikel 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS) sind neben den Regierungen der Mitgliedstaaten ausdrücklich regionale und internationale Organisationen und Einrichtungen (insbesondere Einrichtungen der Vereinten Nationen) sowie Nichtregierungsorganisationen als Partner, die für eine finanzielle Unterstützung in Betracht kommen, genannt.

4. Plant die Bundesregierung, alle Staaten, in denen solche „Regionalen Schutzzonen“ eingerichtet werden, als „sichere Drittstaaten“ zu deklarieren, und welche Kriterien sollen nach Meinung der Bundesregierung für die Auswahl eines RPP-Standorts herangezogen werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Als Zielgebiete für die Pilotprojekte der Regionalen Schutzprogramme der EU sind die Ukraine, Moldawien und Weißrussland als Transitstaaten sowie das Gebiet der Großen Seen mit dem Schwerpunkt Tansania als Herkunftsregion bestimmt worden. Die Bundesregierung plant keine Erweiterung der Liste sicherer Drittstaaten.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung den Einwand, dass die Flüchtlinge in den „Schutzzentren“, die nicht weit entfernt von den Krisenregionen angesiedelt sind, aus denen sie fliehen, möglicherweise nicht im selben Maße geschützt sind, wie sie es in Europa wären – angesichts von Berichten des UNHCR, dass beispielsweise im Pilotprojekt-Land Tansania Flüchtlinge mit physischer Gewalt, akutem Versorgungsmangel (Betten, Kleidung, Medikamente, Nahrung) und Unsicherheiten bezüglich ihres Status als Flüchtlinge konfrontiert sind?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Nach der Mitteilung der Europäischen Kommission über Regionale Schutzprogramme (KOM (2005) 388 vom 1. September 2005) soll sich die Unterstützung von Drittländern ausdrücklich auf Maßnahmen zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Rahmen des Genfer Abkommens und anderer einschlägiger internationaler Instrumente beziehen. Der UNHCR hat in einer Stellungnahme vom 10. Oktober 2005 zu der Mitteilung der Kommission die Initiative grundsätzlich begrüßt. Das bezieht sich ausdrücklich auch auf Tansania, wo die EU bereits mit UNHCR im Rahmen eines Projekts „Strengthening Protection Capacity (SPC)“ kooperiert. Im Übrigen ist ein Vergleich der Situation für Flüchtlinge in Regionen nahe der Herkunftsregion mit der Situation in Europa unangebracht. Schließlich ist zu beachten, dass deutsche humanitäre Hilfe durch ihre Unterstützung von deutschen und internationalen Hilfsorganisationen in Flüchtlingskrisen zur Versorgung der Flüchtlinge beiträgt.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung den Einwand, eine große Anzahl an Flüchtlingen, in strukturell bereits unterversorgten Regionen und in der Nähe von Krisengebieten auf engem Raum untergebracht, könnte destabilisierend auf die Gastregion wirken?

Destabilisierungs- und Konfliktpotenzial kann bei Flüchtlingsbewegungen, insbesondere in krisenanfälligen Staaten, dann entstehen, wenn durch die Ansiedlung der Flüchtlinge die ansässige Bevölkerung Nachteile in Kauf nehmen muss und Flüchtlinge aufgrund ihres internationalen Schutzstatus besser versorgt werden als ihre Gastgeber. Die Kooperation mit der Regierung des Gastlandes und den beteiligten internationalen Organisationen sollte daher darauf zielen, Spannungen zwischen Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung zu reduzieren, und die Belange der lokalen Bevölkerung zu berücksichtigen.

7. Wo und durch die Behörden welches Staates sollen die Antragsstellung und Bearbeitung von Asylanträgen von Flüchtlingen, die in den so genannten Schutzzentren untergebracht sind, stattfinden, und welche staatlichen Stellen welches Landes sollen entscheidungsberechtigt sein?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Die Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten, einschließlich der Entscheidung, ob und in welchem Umfang hier auf die Unterstützung durch internationale Organisationen, insbesondere den UNHCR, oder die Beratung durch andere Staaten zurückgegriffen wird, liegt in der Zuständigkeit dieser Drittstaaten.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung das Risiko, mit einer Auslagerung des Asylverfahrens in Drittländer könnten die Garantien und Grundrechte des Individuums, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgeschrieben sind und wozu unter anderem das Recht auf Asyl und das Recht, an den Grenzen nicht zurückgewiesen zu werden, gehören, Schaden nehmen?

Durch die Regionalen Schutzprogramme findet keine Auslagerung von Asylverfahren aus der EU statt. Es wird ferner auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

9. Welche Erfahrungen aus der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen Italien und Libyen gibt es, und wie werden sie in der Haltung der Bundesregierung zu den RPP berücksichtigt?

Die Haltung der Bundesregierung zu Pilotprojekten zu Regionalen Schutzprogrammen in den genannten Staaten Osteuropas sowie Zentralafrikas steht nicht im Zusammenhang zur bilateralen Zusammenarbeit von anderen EU-Mitgliedstaaten mit Staaten in Nordafrika.

10. Mit welchen Maßnahmen will die Bundesregierung die im Aktionsplan der Europäischen Kommission vorgesehene „lokale Integration“ von Flüchtlingen in den „Regionalen Schutzzonen“ unterstützen und inwiefern plant die Bundesregierung, diese Maßnahmen zum Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit in den betroffenen Ländern zu machen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Die EU wirkt aktiv an der Verbesserung des internationalen Schutzes für Flüchtlinge und der Suche nach dauerhaften Lösungen mit. Sie teilt die Auffassung des UNHCR, dass die freiwillige Rückkehr, die Integration am Aufnahmeort und die Neuansiedlung dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge sind. Das Konzept der Regionalen Schutzprogramme wird im Rahmen eines Pilotprojekts in Tansania weiter entwickelt; dabei sind entsprechend neben der lokalen Integration auch die Komponenten Rückkehr und Neuansiedlung vorgesehen. Mit UNHCR arbeitet die Bundesregierung darüber hinaus im Rahmen der Not- und Übergangshilfe in Tansania zusammen. Das gemeinsam finanzierte Programm zielt insbesondere auf die Repatriierung burundischer und kongolesischer Flüchtlinge in ihre Heimatländer. Um dies zu unterstützen werden Transportmöglichkeiten, Nahrungsmittel und weitere Hilfsgüter bereitgestellt. Die Zielgruppe des Vorhabens umfasst rückkehrbereite Flüchtlinge und im Sinne des „do no harm“-Ansatzes auch die aufnehmende Bevölkerung in den Heimatregionen. Bilateral hat die Bundesregierung mit der tansanischen Partnerregierung im Jahr 2001 die Zusammenarbeit in den entwicklungspolitischen Schwerpunktbereichen Wasserversorgung/Abwasserentsorung, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Gesundheit (einschließlich HIV/Aids) und gute Regierungsführung vereinbart. Eine Abweichung von dieser Vereinbarung ist derzeit nicht geplant.

11. Welche Position nimmt die Bundesregierung gegenüber der auf dem oben genannten informellen Treffen geäußerten Forderung des Hohen Flüchtlingskommissars António Guterres ein, die EU-Staaten müssten einen globalen Ansatz zur Bekämpfung der Ursachen von Migration erarbeiten und auch legale Möglichkeiten der Einwanderung schaffen?

Bereits das im November 2004 vom Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete Haager Programm sieht eine Verknüpfung der Strategien zu Migration, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu einem kohärenten Gesamtansatz vor. Auch der Europäische Rat von Brüssel vom Dezember 2005 hat einen Gesamtansatz zu Migrationsfragen verabschiedet, der eine Vielzahl vorrangiger konkreter Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum enthält. Im Migrationsbereich stehen Maßnahmen oft in einem direkten Zusammenhang: je mehr beispielsweise die illegale Migration reduziert werden kann, desto mehr haben die Mitgliedstaaten Spielraum für die Zulassung von neuen Migranten. Möglichkeiten der legalen Zuwanderung sind angesichts der hohen Arbeitslosenquote und mangels eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes letztlich immer von dem spezifischen Arbeitskräftebedarf des jeweiligen Mitgliedstaats abhängig.

12. Wird es in diesem Zusammenhang gemeinsame Anstrengungen der EU-Staaten geben, mehr Mittel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, deren Abruf durch die Entwicklungsländer nicht von der Errichtung von „Schutzregionen“ oder sonstiger Zusammenarbeit im Bereich der Flüchtlingspolitik abhängig gemacht wird, wie dies im Rahmen der AENEAS-Verordnung geschieht?

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben beim Europäischen Rat Mitte Dezember 2005 in den Schlussfolgerungen erklärt, dass es wichtig ist, dem Politikfeld Migration und Asyl Finanzmittel in angemessener Höhe zuzuweisen. Derzeit wird daher im Rahmen der finanziellen Vorschau die Einrichtung eines thematischen Programms zur Finanzierung von Maßnahmen in diesem Bereich diskutiert. Hieraus könnten dann sowohl entwicklungspolitische als auch innen- und außenpolitische Maßnahmen finanziert werden. Eine Konditionierung auf Basis migrationspolitischer Kooperation sieht das Programm nicht vor. Auch die Mittel des AENEAS-Programms sind nicht an die Errichtung von „Schutzregionen“ gebunden. Das Programm ist vor allem, aber nicht ausschließlich, für Drittstaaten bestimmt, die aktiv mit der Vorbereitung oder mit der Durchführung eines paraphierten, unterzeichneten oder mit der EU geschlossenen Rückübernahmeabkommens befasst sind. Das AENEAS-Jahresarbeitsprogramm 2005 sieht vor, dass die Mittel auch für Pilotprojekte im Rahmen der Regionalen Schutzprogramme der EU beantragt werden können.

13. Welche Vorstellungen gibt es seitens der Bundesregierung bezüglich der im Aktionsplan der Europäischen Kommission vorgesehenen Neuansiedlung von Flüchtlingen aus den „Regionalen Schutzzonen“ in Mitgliedstaaten der EU (vgl. KOM (2005) 338, S. 4 f.) und der Kriterien, nach denen die in der EU anzusiedelnden Flüchtlinge aus den Schutzzonen bestimmt werden sollen?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das Neuansiedlungsprogramm der EU für die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis konzipiert wird. Die Bundesregierung wird ihre Position nach der Vorlage des Vorschlages der EG-Kommission bestimmen.

14. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass auch Flüchtlinge, die spontan (also nicht im Rahmen der Neuansiedlung) aus den als Schutzzonen deklarierten oder diesen benachbarten Regionen stammen bzw. deren Fluchtweg durch solche Gebiete führte, bei Ankunft in einem Mitgliedstaat der EU keine Überstellung in das betreffende Herkunfts- bzw. Transitland befürchten müssen, dass also in vollem Umfang das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention greift?

Das geltende Recht lässt keine „Überstellung“ von Asylbewerbern in Drittstaaten außerhalb der EU ohne Prüfung des Asylantrages zu. Bei Abschiebung von Ausländern nach Durchführung eines Asylverfahrens werden die Verpflichtungen des internationalen Rechts eingehalten.

15. Inwiefern trägt nach Meinung der Bundesregierung die Abschottung des EU-Raums gegenüber Zuwanderung und Migration dazu bei, dass der Weg in die EU-Mitgliedstaaten für Flüchtlinge zu einem gefährlichen Unternehmen wird, wenn die EU mit ihren RPP die Flüchtlinge von dem „gefährlichen Weg nach Europa“ abhalten will (tagesschau.de vom 13. Januar 2005)?

Die Regionalen Schutzprogramme sind ein Element einer umfassenden Politik zur Bewältigung der komplexen Problematik sog. gemischter Migrationsströme. Sie entsprechen dem auch von internationalen Flüchtlingsorganisationen vertretenen Grundsatz der Schaffung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge möglichst nahe der Herkunftsregion. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur Verbesserung der Seenotrettung auf dem Mittelmeer im Haager Programm und im Gesamtansatz zu Migrationsfragen (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2005) verwiesen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333